



## **OGGETTO: Tutela del dipendente pubblico che effettua segnalazioni di illeciti o irregolarità nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 (cd. Whistleblowing) –**

### **Linee guida**

Premessa Come è noto, l'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti", prevede un sistema di garanzie a carico del pubblico dipendente (c.d. whistleblower) che, nell'interesse dell'integrità della pubblica Amministrazione, segnala condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro. L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), con la delibera n. 6 del 2015, aveva individuato, quale strada prioritaria per tutelare la riservatezza del segnalante, la gestione in via informatizzata delle segnalazioni. Tale aspetto è divenuto ancora più importante alla luce della nuova formulazione dell'art. 54-bis citato, laddove si dispone che l'ANAC adotti apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni, prevedendo l'utilizzo di modalità anche informatiche e il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione. A tal fine, l'ANAC ha adottato, con la Delibera n. 690 del 1° luglio 2020, uno specifico regolamento ad oggetto la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro. Il sopra citato regolamento sostituisce il precedente ed è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale (GU - Serie Generale n. 205 del 18.08.2020) ed è in vigore dal 3 settembre scorso. Il regolamento in oggetto sancisce un salto di qualità nella tutela del dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro. Il regolamento in esame evidenzia che la ratio della L. n. 179/2017 è la tutela del segnalante, che è assicurata sia garantendo in ogni momento la riservatezza della sua identità sia azionando il potere sanzionatorio di Anac nei casi di cui al comma 6 dell'art. 54-



# COMUNE DI GERGEI

CITTÀ METROPOLITANA DI CAGLIARI

bis del D.Lgs. n. 165/2001. Lo scrivente, grazie alla preziosa collaborazione del Servizio Innovazione Tecnologica del Comune di Gergei, ha automatizzato il processo di gestione e ricezione delle segnalazioni effettuate dai dipendenti ai sensi dell'art. 54 bis del d.lgs. n. 165/2001, dotandosi di un autonomo sistema informatico, conforme alle disposizioni normative vigenti, che garantisce la totale riservatezza dell'identità del segnalante in conformità a quanto stabilito da ANAC. Il sistema applicativo informatico (piattaforma) consente la compilazione, l'invio e la ricezione delle segnalazioni di illecito da parte di dipendenti/utenti interni dell'amministrazione, nonché la possibilità per il RPCT che riceve tali segnalazioni di comunicare in forma riservata con il segnalante, al fine di acquisire ulteriori informazioni utili all'istruttoria, senza venire a conoscenza della sua identità, salvo il consenso espresso dal medesimo. La piattaforma è attiva a partire dal 26/06/2025 e sarà liberamente consultabile ed utilizzabile dalla sezione „Amministrazione trasparente“ secondo il seguente percorso: sottosezione „Altri contenuti“ > „Prevenzione della corruzione“ > Segnalazioni Whistleblowing“, del sito istituzionale. La tutela dei lavoratori del settore pubblico che segnalano illeciti, già prevista da numerosi atti internazionali (es. la Convenzione ONU contro la corruzione del 2003, art. 33, ratificata dall'Italia con la legge n. 116 del 2009; la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione, art. 9, ratificata con la legge n. 112 del 2012), è stata introdotta nell'ordinamento italiano dalla legge n. 190 del 2012, recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione». In particolare, l'art. 1 co. 51 della richiamata legge ha inserito l'art. 54-bis nel corpo del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», prevedendo un regime di tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo ruolo di dipendente pubblico. La disciplina è stata integrata, dapprima, dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, recante «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari» (che ha modificato l'art. 54-bis, introducendo anche l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni, sì che da allora l'ANAC è chiamata a gestire le segnalazioni provenienti oltre che dal proprio interno anche da altre amministrazioni pubbliche), successivamente dalla legge 30 novembre 2017 n. 179, «Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano

---

## COMUNE DI GERGEI

Via Guglielmo Marconi, 65 - C.A.P. 09055 - GERGEI

Codice Fiscale 81000230912

Tel. 0782/808085 Sito Web: <http://www.comune.gergei.ca.it>

e-mail Prot: [protocollo@comune.gergei.ca.it](mailto:protocollo@comune.gergei.ca.it)



venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato», entrata in vigore il 29 dicembre 2017, che ha integralmente riscritto l’art. 54-bis d.lgs. n. 165/2001.

Ambito soggettivo ùL’esatta delimitazione dell’ambito applicativo e, quindi, la corretta individuazione dei soggetti cui si applica l’istituto del whistleblowing, è rigorosamente fissata dal legislatore (art. 54 bis comma 2). La piattaforma – disponibile al link <https://comunedigergei.whistleblowing.it/> –, è raggiungibile dalla sezione “Altri contenuti”, sottosezione “Prevenzione della corruzione”, del sito istituzionale ed è fruibile esclusivamente dalle seguenti categorie di soggetti: ➤ dipendenti del Comune di Gergei; ➤ lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrice di beni o servizi e che realizzano opere in favore della amministrazione, solo nel caso in cui le segnalazioni da essi effettuate riguardino illeciti o irregolarità relativi al Comune di Gergei, nei cui confronti la prestazione è resa; ➤ coloro che svolgono tirocini formativi o di orientamento presso i servizi comunali in base a convenzioni stipulate con le università o altri enti pubblici e/o privati. Non è necessario fornire i dati identificativi per poter processare la segnalazione. Al termine del percorso di segnalazione verrà visualizzato un codice che potrà vedere solamente il segnalante. Grazie a questo codice si potrà rientrare nella segnalazione inviata, leggere le risposte, dialogare ed allegare eventuali altri documenti. Si raccomanda di salvare il codice in qualche posto sicuro. Verranno inviate risposte alla segnalazione e richieste di chiarimenti esclusivamente sulla piattaforma. L’istituto del whistleblowing è indirizzato alla tutela della singola persona fisica. Pertanto, le segnalazioni di condotte illecite devono essere effettuate esclusivamente da parte di pubblici dipendenti, come previsto dal comma 1 dell’art. 54-bis. Le segnalazioni effettuate da altri soggetti non rientrano invece nell’ambito di applicazione dell’istituto in argomento. Naturalmente viene chiesto in che rapporto si trova il segnalante con l’Amministrazione, se ha segnalato il fatto ad altre Autorità (ANAC, Procura, ecc.) e se abbia subito discriminazioni o ritorsioni in seguito a segnalazioni interne o esterne già effettuate. Ambito oggettivo L’art. 54-bis disciplina sia le segnalazioni di condotte illecite di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, sia le comunicazioni di misure ritenute ritorsive adottate dall’amministrazione o dall’ente nei confronti del segnalante in ragione della segnalazione. Per espresso disposto normativo (art. 54 bis, comma 1) solo le presunte condotte illecite verificatesi presso il Comune di Gergei, di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in



ragione del rapporto di lavoro, possono essere segnalate, senza ordine di preferenza: • al RPCT • all'ANAC • all'Autorità giudiziaria • alla Corte dei Conti Oggetto della segnalazione I fatti illeciti oggetto delle segnalazioni 'whistleblowing' comprendono non solo le fattispecie riconducibili all'elemento oggettivo dell'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione (di cui al Libro II, Titolo II, Capo I, del codice penale), ma anche tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino comportamenti impropri di un funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico. Ciò a condizione che si possa configurare un illecito. Non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo accadimento dei fatti denunciati e/o dell'identità dell'autore degli stessi: è sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga ragionevolmente che un fatto illecito si sia verificato. Non sono invece meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti, voci, o contenenti informazioni che il segnalante sa essere false. Elementi costitutivi della segnalazione sono: • le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto antigiuridico oggetto della segnalazione; • la descrizione del medesimo fatto; • la generalità degli autori della condotta illecita o, comunque, altre indicazioni che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati; • l'allegazione di documentazione a corredo che possa fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione. L'applicabilità della disciplina di cui all'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 presuppone che la segnalazione debba essere effettuata nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione e che abbia ad oggetto fatti illeciti di cui il dipendente sia venuto a conoscenza Gli illeciti che si possono segnalare possono riguardare una o più tipologia come sotto indicato: o Corruzione e cattiva amministrazione, abuso di potere; o Cattiva gestione delle risorse pubbliche e danno erariale; o Incarichi e nomine illegittime; o Appalti illegittimi; o Concorsi illegittimi; o Conflitto di interessi; o Mancata attuazione della disciplina anticorruzione; o Adozione di misure discriminatorie seguenti a una tua segnalazione. Sono escluse le informazioni acquisite in violazione di legge. Non possono generalmente essere considerate segnalazioni di whistleblower quelle prive dell'interesse generale all'integrità della pubblica amministrazione, quali, ad esempio, lamentele di carattere personale del segnalante come contestazioni, rivendicazioni o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti con superiori gerarchici o colleghi che rilevano la mera presenza di un



interesse personale del segnalante. Nella descrizione dei fatti occorre procedere con una illustrazione sintetica ma puntuale dei fatti. A tal fine si riportano le informazioni che compaiono nel portale al momento della compilazione: 1. Descrivi quello che è successo in modo sintetico (min 50, max 200 caratteri); 2. Descrivi quello che è successo in modo esteso (max 500 caratteri); 3. Quando è avvenuto l'illecito? L'illecito è ancora in corso? (L'indicazione di date precise è molto utile a ricostruire possibili condotte illecite). 4. Chi, internamente all'ente, ha tratto beneficio dall'illecito? 5. Chi ha tratto beneficio dall'illecito esternamente all'ente (aziende e/o persone)? 6. Conosci la dimensione economica dell'illecito? 7. Che tipo di accesso o conoscenza hai rispetto alle informazioni che segnali? 8. Con chi ne hai parlato, oltre a noi? Che consigli ti hanno dato? a) Colleghi; b) Sindacato; c) Il mio superiore; d) Altri soggetti interni (OIV, Risorse Umane, etc). 9. Informazioni per verificare la segnalazione; a) Puoi fornire informazioni utili per verificare il contenuto della tua segnalazione? Per informazioni utili si intende l'indicazione precisa di riferimenti o situazioni verificabili dal Responsabile per la Prevenzione della Corruzione. 10. Allega documenti a supporto della segnalazione; Sei invitato ad allegare qualsiasi documentazione o evidenza che possa essere utile a sostenere le tue dichiarazioni. Carica, seleziona un file o trascinalo. Tutela del segnalante Con riguardo alla tutela relativa alla identità del segnalante, vige il divieto di rivelare l'identità del segnalante l'illecito oltre che nel procedimento disciplinare, anche in quello penale e contabile: • nel procedimento penale, la segretezza dell'identità del denunciante è coperta in relazione e nei limiti del principio di segretezza degli atti d'indagine di cui all'articolo 329 c.p.p.; • nel processo contabile, l'identità non può essere rivelata fino alla fine della fase istruttoria; • nel procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'inculpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità (comma 3). • Resta escluso il diritto di accesso procedimentale (ex artt. 22 ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241) e di accesso civico generalizzato (ex art. 5 comma 2 d.lgs.14 marzo 2013 n. 33). I presupposti per accordare al segnalante la tutela prevista dall'art. 54-bis sono che: • il segnalante deve rivestire la qualifica di "dipendente pubblico"



o equiparato; • la segnalazione deve essere effettuata “nell’interesse all’integrità della pubblica amministrazione”; • la segnalazione deve avere ad oggetto “condotte illecite” di cui il dipendente sia venuto a conoscenza “in ragione del proprio rapporto di lavoro”; • la segnalazione deve essere inoltrata ad almeno uno dei quattro destinatari indicati nell’art. 54bis, co. 1 del d.lgs. n. 165/2001 (RPCT, ANAC, Autorità giudiziaria, Autorità contabile). A fini della tutela del segnalante la piattaforma ti chiederà se credi o temi che potresti subire conseguenze in seguito alla tua segnalazione. La legge prevede tutela contro sanzioni, demansionamenti, licenziamenti, trasferimenti o altre misure organizzative aventi effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro in seguito a una segnalazione effettuata nei confronti dei soggetti previsti dalla legge stessa (Responsabile per la Prevenzione della Corruzione, ANAC, Procura, Corte dei Conti). Conclusioni Il segnalante, completata la segnalazione sulla piattaforma riceve il “codice segnalazione” (c.d. Key Code), utilizzabile per visionare lo stato di avanzamento della segnalazione e interagire con il RPCT, senza che quest’ultimo risalga ai dati anagrafici. I dati del segnalante restano sconosciuti con il solo limite dei casi previsti dalla legge. La tutela della riservatezza si estende - oltre che all’identità del segnalante, al contenuto della segnalazione, della documentazione ad essa allegata e degli atti formati nel corso dell’attività istruttoria - anche all’identità del segnalato. Inoltre, il sistema generale di tutela e protezione del segnalante comprende altresì la protezione da eventuali misure ritorsive adottate dalle amministrazioni a causa della segnalazione, nonché la qualificazione della segnalazione effettuata dal whistleblower come “giusta causa” di rivelazione di un segreto d’ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale o di violazione del dovere di lealtà e fedeltà. Per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio - che hanno un obbligo di denuncia in virtù di quanto previsto dal combinato disposto di cui agli artt. 331 c.p.p. e 361-362 c.p. - la segnalazione di cui all’art. 54-bis indirizzata al RPCT o ad ANAC non sostituisce, laddove ne ricorrono i presupposti, quella all’Autorità giudiziaria. Del resto, l’ambito operativo degli artt. 361 e 362 c.p., che dispongono l’obbligo di denunciare la conoscenza di ‘reati’, è evidentemente più ristretto rispetto a quello coperto dalle segnalazioni effettuabili dal whistleblower, che può segnalare anche ‘illeciti’ di altra natura. Tuttavia, laddove il dipendente pubblico denunci un reato all’Autorità giudiziaria ai sensi degli artt. 361 o 362 c.p. e poi venga discriminato per via della denuncia, potrà beneficiare delle già citate tutele dalle misure ritorsive ex art. 54-bis.